

# IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LA ZONA FRONTERIZA DEL NORTE DE MÉXICO\*

VÍCTOR L. URQUIDI Y  
SOFÍA MÉNDEZ VILLARREAL

## INTRODUCCIÓN

LAS RAZONES por las cuales se ha concedido creciente atención a los problemas económicos y sociales de la franja fronteriza del norte de México son diversas. Se aducen, en términos generales, las siguientes tres razones principales:

- i) la serie de problemas económicos y sociales acumulados durante los últimos dos decenios debido al rápido crecimiento demográfico de las principales ciudades fronterizas,
- ii) el papel importante, actual y potencial, de la zona fronteriza en la captación de divisas,
- iii) la débil integración de la región fronteriza con el resto de la economía nacional.

Los orígenes de los problemas económicos y sociales de la región fronteriza no se ubican, desde luego, en el pasado reciente, sino en todo un proceso histórico que, por sus limitaciones, ha propiciado el alejamiento y la falta de integración de la región fronteriza del norte con el resto del país. Hay que mencionar, sin embargo, que muchas de las características y deficiencias observadas en esta región son comunes a otras zonas del país, si bien adquieren matices específicos que conviene subrayar y tratar de explicar.

En lo que sigue se describen primero las condiciones demográficas y económicas de la región fronteriza del norte; más adelante se examinan algunos de los principales problemas socioeconómicos y, por último, se intenta una breve evaluación de la actual política económica, incluidos no solamente sus logros y objetivos, sino también algunas de sus limitaciones.<sup>1</sup>

\* Ponencia presentada en la Conferencia sobre dilemas contemporáneos de la frontera mexicano-norteamericana, San Antonio, Texas, 14-18 de abril, 1975.

<sup>1</sup> La información estadística utilizada proviene básicamente de los valiosos documentos elaborados en la Secretaría de Industria y Comercio que se citan en la biblio-

## I. CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS Y ECONÓMICAS DE LA ZONA

*Población*

La franja fronteriza norte de México está integrada por 35 municipios<sup>2</sup> en los estados de Baja California Norte, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, y tiene una extensión de 2 597 Km de frontera con los Estados Unidos. Según el censo de 1970, la población total de las entidades federativas fronterizas fue de 7 976 188 y representaba el 17% de la población nacional. Por su parte, la población de los municipios de la frontera norte<sup>3</sup> ascendió en 1970 a 2 334 553 y representó el 29.3% de la población de las entidades fronterizas, y el 5% de la población total del país. (Véase el cuadro 1.) En la actualidad se estima que la población de los municipios fronterizos excede de 2.7 millones de personas.

Cuadro 1

MÉXICO: POBLACIÓN DE LAS ENTIDADES Y MUNICIPIOS  
DE LA ZONA FRONTERIZA NORTE, 1970

<i>Entidades Fronterizas</i>	<i>Población de la Entidad (1)</i>	<i>Población de los municipios fronterizos (2)</i>	<i>% 2/1</i>
Total	7 976 188	2 334 553	29.3
Baja California Norte	870 921	870 421	100.0
Baja California Sur	128 019	—	—
Sonora	1 098 720	215 136	19.6
Chihuahua	1 612 525	483 582	30.0
Coahuila	1 114 956	100 846	9.0
Nuevo León	1 694 689	370	—
Tamaulipas	1 456 858	664 198	45.6

FUENTE: IX Censo General de Población, 1970. Dirección General de Estadística, SIC.

El ritmo de crecimiento de los municipios fronterizos ha sido aún más significativo: entre 1950 y 1960 la tasa media anual de crecimiento demografía del presente trabajo. En los casos en que no es así se especifica la fuente de referencia.

<sup>2</sup> Incluyendo la congregación autónoma de Colombia en Nuevo León.

<sup>3</sup> Se consideran municipios fronterizos: Mexicali, Tijuana, Tecate y Ensenada. Aunque este último no tiene colindancia con los Estados Unidos, se incluye debido a que sus actividades están estrechamente relacionadas con la frontera.

gráfico en estos municipios fue de 6.3%, destacando por su crecimiento: Tijuana con 9.8%, Mexicali con 8.5%, Ciudad Juárez con 7.8% y Ensenada con 7.6%. Entre 1960 y 1970 el crecimiento demográfico de los municipios fronterizos se redujo a 4.1%, pero sobresalieron todavía por su elevada tasa de crecimiento: Tijuana con 7.5%, y Ensenada con 5.9% (véase el cuadro 2.) Entre 1960 y 1970, el crecimiento anual de los estados fronterizos fue de 3.7%, mientras que la tasa nacional fue de 3.4%.

En siete de los 35 municipios se encuentra el 75.6% de la población de la franja fronteriza. La población de cada uno de estos municipios —Juárez, Mexicali, Tijuana, Ensenada, Matamoros, Nuevo Laredo y Reynosa— rebasó los 100 000 habitantes en 1970; y la población correspondiente a los tres más grandes (Juárez con 424 135, Mexicali con 396 324, y Tijuana con 340 583) representó el 50% de la población fronteriza total (véase el cuadro 2). Es evidente que las mayores carencias y problemas sociales latentes en la zona fronteriza se localizan en las áreas urbanas.

Mientras la tasa media de natalidad de México disminuyó entre 1950 y 1970 de 45.2 a 43.4 por mil habitantes, la de las entidades fronterizas varió de 45.6 en 1950 a 43.6 en 1970. En cambio, la tasa de mortalidad general en las entidades fronterizas ha sido más baja que la media nacional: entre 1950 y 1970, descendió de 12.4 a 7.2 por mil, mientras que la tasa media nacional bajó de 16.2 a 9.9. La misma situación se observa en el caso de la tasa de mortalidad infantil.

Cuadro 2

MÉXICO: POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS FRONTERIZOS DEL NORTE QUE PROCEDE DE OTRA ENTIDAD FEDERATIVA, 1970

<i>Municipios</i>	<i>Población total</i> (1)	<i>Población que procede de otra entidad</i> (2)	<i>%</i> 2/1
Total	2 334 553	683 684	29.3
Juárez	424 135	97 133	22.9
Mexicali	396 324	135 574	34.2
Tijuana	340 583	161 751	47.5
Ensenada	115 423	41 218	35.7
Matamoros	186 146	39 239	21.1
N. Laredo	151 253	50 264	33.2
Reynosa	150 786	46 663	31.0
Otros	569 903	111 842	19.6

FUENTE: IX Censo General de Población, 1970. Dirección General de Estadística, SIC.

La migración es un factor importante del crecimiento demográfico. En 1970, el 29.3% de la población de los municipios fronterizos provenía de entidades distintas a aquellas en las que se encontraba radicada a la fecha del censo, en comparación con el 15.3 a nivel nacional. Las mayores corrientes migratorias se dirigen hacia los municipios de mayor tamaño, que es donde las oportunidades de empleo son al parecer más amplias: Tijuana, Mexicali y Ciudad Juárez. En el caso de los dos primeros, en 1970 el total de inmigrantes acumulado superó con mucho las 100 000 personas (161 751 en Tijuana y 135 574 en Mexicali) y representaban el 47% de la población en Tijuana, y el 34% en Mexicali. La población inmigrante en Ciudad Juárez era de 97 133 y representaba el 23% de la población del municipio. (Véase el cuadro 2.)

### *Población económicamente activa (PEA)*

En los municipios fronterizos sobresale en forma acusada la proporción de la PEA ocupada en 1969 en servicios y comercio (46%), mayor que la media nacional (32%). En la industria extractiva y la manufacturera la proporción es aún baja (17%), comparable a la media nacional (18%). El empleo en la agricultura (23%) es inferior al promedio del país (39%). (Véase el cuadro 3.)

La participación relativamente importante de los servicios y el comercio en los municipios fronterizos es notable, y ello caracteriza en gran parte a la economía de la región. Mientras a nivel nacional estos sectores absorbían en 1970 el 23% y el 9%, respectivamente, de la población ocupada, en las entidades fronterizas la participación de estos mismos sectores en la ocupación era de 27% y 12%, respectivamente, y en los municipios fronterizos la participación de la PEA dedicada a servicios se elevaba al 32%, y en el comercio al 14%. En tres de los municipios de la frontera norte: Juárez, Tijuana y Nuevo Laredo, apenas alrededor del 10% de la población económicamente activa se dedica a las actividades primarias, mientras la población trabajadora ocupada en el sector de servicios ascendía a 36% en Tijuana y a 39% en Juárez y Nuevo Laredo.

El aumento entre 1950 y 1970 de la proporción de la población económicamente activa dedicada a servicios y comercio en las entidades fronterizas es notablemente mayor al incremento observado a nivel nacional: de 25 a 46%, frente a 21 a 32%. Por otra parte, la participación de la población económicamente dedicada a las actividades primarias en las entidades fronterizas ha descendido de 50% en 1950 a 29% en 1970, reducción sustancialmente mayor a la observada a nivel nacional, de 58% a 39%.

Cuadro 3

MÉXICO: POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR RAMA DE ACTIVIDAD, 1969

<i>Concepto</i>	<i>República Mexicana</i>	<i>%</i>	<i>Entidades fronterizas zona norte</i>	<i>%</i>	<i>Municipios fronterizos zona norte</i>	<i>%</i>
Población total	48 225 238	—	7 976 188	—	2 334 553	—
PEA	12 955 057	100.0	2 120 305	100.0	602 700	100.0
Tasa bruta de actividad	26.9	—	26.6	—	25.8	—
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	5 103 519	39.4	619 605	29.2	139 826	23.2
Industrias extractivas y de transformación	2 349 249	18.1	418 089	19.7	104 869	17.4
Construcción	571 006	4.4	123 398	5.8	37 970	6.3
Electricidad	53 286	0.4	9 043	0.4	2 410	0.4
Comercio	1 196 878	9.2	246 756	11.7	84 981	14.1
Servicios	2 933 595	22.7	580 485	27.4	190 453	31.6
Insuficientemente especificadas	747 525	5.8	122 929	5.8	42 189	7.0

FUENTE: IX Censo General de Población, 1970. Dirección General de Estadística, SIC.

### *Actividades agropecuarias*

En los municipios fronterizos, la disponibilidad de tierras de labor es baja: según datos de 1970, de la superficie censada en los municipios fronterizos, de 13.1 millones de hectáreas, solamente el 7.6%, o sea un millón de hectáreas, son tierras de labor; en cambio, la participación de este tipo de tierras dentro de la superficie total nacional, de 144.6 millones de hectáreas, fue de 19%.

La mayor proporción de tierra en los municipios y entidades fronterizas corresponde a pastizales (63 y 65% respectivamente) mientras que para todo el país tal proporción es de 48%. (Véase el cuadro 4.) La menor importancia de las tierras de labor y el predominio de los pastizales sugiere la mayor potencialidad ganadera de la región fronteriza, aunque desde luego la posibilidad de ampliar la producción pecuaria depende también de la disponibilidad de otros insumos adicionales.

Cuadro 4

CLASIFICACIÓN DE LAS TIERRAS GENSADAS, 1970  
(Miles de hectáreas)

Concepto	Total nacional		Entidades fronterizas		Municipios fronterizos	
		%		%		%
Total	144 637	100.0	61 938	100.0	13 136	100.0
De labor	27 469	19.0	5 168	8.3	1 005	7.6
Pastos naturales	69 789	48.2	40 386	65.2	8 318	63.3
Bosques	18 478	12.8	6 417	10.4	469	3.6
Tierras improductivas	8 413	0.7	2 927	4.7	503	3.8
De otra clase	20 488	14.3	7 040	11.4	2 841	21.7

FUENTE: Censo Agrícola-Ganadero y Ejidal, 1970. Dirección General de Estadística, SIC.

La agricultura que se practica en el norte de México se caracteriza por su elevada tecnificación, su mayor disponibilidad de riego y el acceso a otros insumos agrícolas. Se ha estimado que mientras el país dispone de un tractor por cada 238.3 hectáreas de labor, en las entidades fronterizas hay un tractor por cada 102.2 hectáreas, y en la franja fronteriza la relación desciende a un tractor por cada 56.2 hectáreas. Igualmente, la utilización de insumos mejorados, tales como semillas, fertilizantes e insecticidas está bastante generalizada en la región fronteriza. La consecuencia, explicablemente, es la obtención de mayores rendimientos por unidad de factor utilizado, y de índices de productividad superiores a la media nacional en cultivos como algodón, sorgo, trigo, alfalfa y maíz, que representan alrededor del 90% del valor total de la producción agrícola de la zona fronteriza. No obstante las mayores ventajas tecnológicas, la actividad agrícola en esta región ha sufrido un continuo deterioro desde mediados de los años sesenta. Mientras el valor a precios constantes de la producción nacional de los cinco productos mencionados aumentó entre 1960 y 1970 a una tasa media anual de 5.1%, y en las entidades fronterizas creció en promedio al 3.4%, en los municipios fronterizos este valor disminuyó a un ritmo de -2.6% como promedio anual. (Véase el cuadro 5.)

En consecuencia, la participación de la producción agrícola fronteriza a nivel estatal se redujo de 31% en 1960 a 17% en 1970. No obstante esta contracción, la participación de algunos productos es aún importante, pues en los municipios fronterizos se cultiva alrededor de la cuarta parte de la producción nacional de algodón, el 20% de la producción de sorgo (casi dos tercios en tierras de riego), el 29% de la de alfalfa (especialmente en

Cuadro 5

VALOR DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS EN LOS MUNICIPIOS FRONTERIZOS  
(Miles de pesos de 1960)

Cultivos	1960	1970	Tasa de crecimiento anual
Algodón	703 987	218 100	—12.4
Sorgo	—	190 570	
Trigo	82 520	154 745	6.5
Alfalfa	28 624	49 520	5.6
Maíz	44 760	46 747	0.4
Total municipios fronterizos	859 891	659 682	— 2.6
Total estados fronterizos	2 776 259	3 889 644	3.4
Total nacional	7 591 332	12 496 673	5.1

FUENTE: Secretaría de Agricultura y Ganadería. Dirección General de Economía Agrícola.

Mexicali, Ensenada y Ciudad Juárez), y el 10% de la producción de trigo (en especial de Mexicali y San Luis Río Colorado). En cambio, apenas el 3% del maíz cosechado en el país se obtiene en la franja fronteriza, principalmente en los municipios de Río Bravo, Reynosa y Matamoros.

La contribución de los municipios fronterizos a la producción ganadera nacional se ha mantenido alrededor del 3%. Las especies que se crían son principalmente: vacuno, caprino, porcino y aves. Por otra parte, mientras el producto ganadero nacional a precios corrientes creció al 7.3% en promedio entre 1969 y 1971, en la zona fronteriza sólo aumentó al 4.4% anual. Esto ha originado deficiencias en la oferta de productos pecuarios en la región, que han tenido que suplirse con importaciones de productos norteamericanos.

#### Actividades industriales

Dentro del conjunto de actividades industriales se consideran las industrias extractivas y las de transformación. Las entidades cuyos municipios fronterizos participaron en mayor medida en la producción minera son Baja California y Sonora. En el primer caso se debe a que los cuatro municipios que integran la entidad se consideran fronterizos; además, debe señalarse que la producción minera de esta entidad no es especialmente importante. El caso de Sonora es diferente; la enorme importancia de la producción de cobre en la zona de Cananea explica la alta proporción (90%) de productos

mineros obtenidos en los municipios fronterizos. El caso opuesto es el estado de Chihuahua, donde apenas el 0.02% de la producción minera estatal se extrae en los municipios fronterizos. Esto significa que los minerales que se utilizan en las plantas concentradoras y beneficiadoras de Ciudad Juárez no provienen de los municipios fronterizos de Chihuahua. (Véase el cuadro 6.)

Cuadro 6

PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS FRONTERIZOS EN LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL ESTATAL, 1970  
(Porcientos)

<i>Municipios</i>	<i>Industrias</i>	
	<i>Extractivas</i>	<i>De transformación</i>
De Baja California	100.0	100.0
De Coahuila	12.9	4.5
De Chihuahua	0.02	16.7
De Sonora	90.0	13.5
De Tamaulipas	27.2	41.4

FUENTE: Censo Industrial, 1970. Dirección General de Estadística, SIC.

El valor de la producción minera de la franja fronteriza representó el 11.2% del valor total de la producción minera nacional en 1972. Sin embargo, si se excluyen los minerales metálicos, la participación baja al 1%. Según datos del Consejo de Recursos Naturales No Renovables, los municipios de la franja fronteriza producían en 1972 el 52% del cobre del país, el 9% de la fluorita, el 7% del plomo, y el 5% del oro.

En la industria de transformación predominan las industrias ligeras, productoras de bienes de consumo. Su participación en la producción manufacturera regional en 1970 fue de poco más de 60%, cifra notablemente superior al promedio para el país en su conjunto, de 27%. Destaca especialmente la producción de alimentos y bebidas, que participaron con el 35% y el 15%, respectivamente, de la producción manufacturera fronteriza. Entre estas industrias están incluidas: panificadoras, tortillerías y empacadoras de carne, pescado, frutas y legumbres, molinos de trigo, y fábricas de derivados de productos lácteos. A las industrias anteriores siguen en importancia la fabricación de maquinaria, aparatos y artículos eléctricos, que representaron el 9.2% de la producción manufacturera fronteriza. Es en este grupo donde se refleja en mayor grado el impacto de las empresas maquiladoras, cuya expansión se ha promovido desde 1965.

Hay otros grupos industriales de menor importancia, como construcción y ensamble de equipo de transporte, con el 5% del valor de la producción de manufacturas de la zona, y la fabricación de sustancias y productos químicos, con el 4.5% del valor generado por las industrias de transformación en la zona fronteriza.

La industria de transformación de la franja fronteriza representó sólo el 2.8% del valor total de la producción manufacturera nacional en 1970. Es notoria también la gran concentración de la actividad manufacturera en la franja fronteriza. El grueso de la industria tiende a ubicarse en los centros urbanos de mayor población como Mexicali, Tijuana, Juárez, Ensenada, Nuevo Laredo, Tecate, Piedras Negras, Nogales y Reynosa. En los municipios mencionados se concentra el 90% del valor de la producción manufacturera de la zona; y solamente en el estado de Baja California se produce el 60% de la producción manufacturera fronteriza. Esto se explica en alguna medida por el régimen preferencial que desde hace años se ha otorgado especialmente a Baja California a través de exenciones y subsidios fiscales y por el establecimiento de zonas y perímetros libres, si bien su desarrollo puede deberse también al crecimiento de una población con niveles de ingreso relativamente elevados, y a su cercanía a California, uno de los estados más ricos de la Unión Americana.

En términos de generación de empleo, la industria manufacturera de la franja fronteriza ha tenido poco impacto. En 1970 la ocupación en este sector ascendió a 94 052 personas, lo cual significaba el 15.6% de la población económicamente activa fronteriza. Debe tenerse en cuenta que este total está influido por la contribución de las empresas maquiladoras a la ocupación industrial de esta zona.

#### *Las industrias maquiladoras<sup>4</sup>*

En 1965 se inició un programa de industrialización de la frontera norte que preveía la posibilidad de establecer industrias maquiladoras dedicadas a ensamblar, procesar y exportar productos norteamericanos. De acuerdo con la concepción inicial del programa, estas industrias se localizarían en parques

<sup>4</sup> De acuerdo con el Reglamento del 31 de octubre de 1972 al artículo 321 del Código Aduanero se considera "maquiladora" aquella empresa que: I) con maquinaria importada temporalmente, cualquiera que sea su costo de fabricación, exporte la totalidad de sus productos, o II) con planta industrial ya instalada para abastecer el mercado interno se dedique parcial o totalmente a la exportación, y el costo directo de fabricación del producto a exportar no llegue al 40%.

industriales administrados por el Programa Nacional Fronterizo creado en 1962.

En marzo de 1971 se hicieron modificaciones importantes al programa, al ampliarse la posibilidad de establecimiento de maquiladoras a los litorales en una franja de 40 Km y al establecerse que estas plantas podrían importar libres de impuestos maquinaria, materias primas, partes y herramientas necesarias para el proceso de transformación y ensamble de los productos que exportaren sin limitación en cuanto al país de destino. El 31 de octubre de 1972 se modificó de nuevo la legislación con objeto de precisar la definición de "maquiladoras" y de ampliar la zona de instalación de estas plantas a todo el territorio nacional, con excepción de los sitios altamente industrializados.

Una forma de evaluar el impacto económico de la maquiladora en la economía fronteriza es a través del examen de su efecto en la ocupación, las inversiones en activos fijos y la generación de valor agregado. En términos generales, la expansión de las maquiladoras ha afectado de manera importante la estructura industrial de la franja fronteriza. En efecto, mientras en 1966, el primer año de promoción de las maquiladoras, existían solamente 20 de estas empresas, para 1970 su número había ascendido a 120, y para 1974 llegó a 476.

Las plantas maquiladoras ocupaban en 1970 a 20 327 personas, lo que representaba el 21.5% de la ocupación en el sector manufacturero fronterizo. El valor de la maquinaria y equipo de las empresas maquiladoras alcanzó un total de 149 millones de pesos en 1970, lo que equivale al 5.3% de los activos fijos brutos de las actividades manufactureras en la frontera. El valor agregado generado por las industrias maquiladoras representó en 1970 el 27% del total obtenido por las manufacturas fronterizas, cifra superior a las que muestra la participación de las maquiladoras de la ocupación y las inversiones fronterizas en manufacturas. (Véase el cuadro 7.)

En los años posteriores a 1970, la expansión de las maquiladoras ha sido notable. Entre 1970 y 1974 el número de empresas de este tipo se incrementó en 288%; el personal ocupado aumentó de 20 327 trabajadores en 1970, a 53 680 a principios de 1974, o sea un incremento de 164%;<sup>5</sup> las erogaciones por concepto de sueldos y salarios crecieron en 194%; el valor de la maquinaria y equipo a precios corrientes aumentó en 424%; y el valor agregado generado por las empresas maquiladoras pasó de 676 millones de

<sup>5</sup> En marzo de 1975, se estimó su número en "aproximadamente 500", que dan ocupación a "cerca de 80 000 mexicanos y generan, indirectamente, empleos para otros 160 000". Véase la declaración de Alfredo Santos reportada en *Excelsior*, 8 de marzo de 1975, pp. 1, 11 y 13. Sin embargo, se admite que han sido despedidos últimamente 22 000 trabajadores.

Cuadro 7

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS EMPRESAS MAQUILADORAS  
POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 1970

<i>Manufacturas</i>	<i>Número de empresas</i>	<i>Personal ocupado</i>	<i>Sueldos y salarios</i>	<i>Valor de la maquinaria y equipos (millones de pesos)</i>	<i>Valor agregado</i>
Total	120	20 327	325.5	148.7	675.8
Eléctricas y electrónicas	54	12 361	200.7	102.7	366.6
Textiles	15	1 693	26.9	7.8	46.7
Productos alimenticios	5	610	5.6	.7	15.5
De madera	7	415	8.7	7.4	52.4
Artículos deportivos y ju- guetes	4	2 914	47.7	7.4	36.0
Diversas	35	2 334	35.9	22.7	158.6

FUENTE: Dirección General de Industrias, SIC.

pesos en 1970 a 2 408 millones en 1974, o sea un aumento de 256% (véanse los cuadros 7 y 8).

El saldo en divisas de las exportaciones de las maquiladoras ha sido apreciable: 278 millones de dólares en 1973 y 443 millones en 1974, o sea el 5.8 y el 7.1% de los ingresos totales en cuenta corriente de la balanza de pagos.<sup>6</sup>

Es innegable la repercusión que están teniendo las empresas maquiladoras en la conformación industrial de la región fronteriza. Para marzo de 1975, su contribución tanto al valor agregado manufacturero como a la ocupación en este sector debe ser de alrededor de una tercera parte. El impacto regional de las maquiladoras ha sido evidentemente mayor en las áreas de menor desarrollo industrial. Por ejemplo, en los municipios de Tamaulipas las maquiladoras aportan un poco más de la mitad del empleo y las remuneraciones del sector manufacturero; en Ciudad Juárez poco más del 30% de la ocupación y el 46% de las remuneraciones; en Coahuila casi el 50% de los trabajadores industriales están ocupados en las maquiladoras y perciben el 31% de las remuneraciones totales del sector. En cambio, en Baja California, donde existe un sector industrial relativamente más desarrollado, las maquiladoras participan con menos del 25% de la ocupación y los salarios manufactureros.

<sup>6</sup> Banco de México, Informe anual preliminar, 1974, en *Excélsior*, 27 de febrero de 1975.

El 70% de las empresas maquiladoras, el 81% del empleo, el 80% de las remuneraciones y el 77% del valor agregado generado por estas empresas corresponden a la terminación de aparatos eléctricos y artículos electrónicos, así como a la realización de las últimas etapas en la fabricación de calzado y prendas de vestir (véanse los cuadros 7 y 8).

Cuadro 8

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS EMPRESAS MAQUILADORAS POR RAMA  
DE ACTIVIDAD AL 31 DE ENERO DE 1974

<i>Manufacturas</i>	<i>Número de empresas</i>	<i>Personal ocupado</i>	<i>Sueldos y salarios</i>	<i>Valor de la maquinaria y equipos (millones de pesos)</i>	<i>Valor agregado</i>
Total	466	53 680	956.0	780.3	2 408.2
Eléctricas y electrónicas	186	29 698	497.43	369.4	1 196.4
Textiles	97	9 363	195.4	56.5	381.0
Productos alimenticios	11	1 618	23.3	11.9	68.7
De madera	20	957	22.7	19.4	88.7
Artículos deportivos y juguetes	11	3 497	56.2	20.2	54.1
Diversas	141	8 547	160.9	302.8	619.3

FUENTE: Dirección General de Industrias, SIC.

Cabe destacar que las maquiladoras se concentran principalmente en los estados de Baja California y Tamaulipas, que en forma conjunta participaron en 1970 con el 71% de los establecimientos, el 68% del personal ocupado y el 65% de los sueldos y salarios pagados por las maquiladoras en la zona fronteriza.

### *Transacciones fronterizas*

El saldo de las transacciones fronterizas<sup>7</sup> ha favorecido tradicionalmente a México. Sin embargo, se ha observado que en los últimos años el ritmo

<sup>7</sup> Dentro de este rubro, el Banco de México considera todas las operaciones de compraventa de mercancías y servicios realizados en la frontera que impliquen la conversión de unidades monetarias nacionales por dólares o viceversa. Se miden a través de los cambios efectuados por medio de cheques con valor inferior a 100 dólares y de los movimientos bancarios de dólares y pesos en efectivo.

de crecimiento de los egresos ha tendido a ser mayor que el de los ingresos. En el periodo 1965-1972, el saldo positivo de las transacciones fronterizas ha crecido a un ritmo menor que los ingresos. (Véase el cuadro 9.)

Cuadro 9

TRANSACCIONES FRONTERIZAS  
(Millones de dólares)

Años	Ingresos (1)	Egresos (2)	Saldo (3)	Coefficiente de retención (3/1)
1950	121.9	76.5	45.5	37.2
1955	261.7	151.2	110.5	42.2
1960	366.0	221.0	145.0	39.6
1965	499.5	295.2	204.3	40.9
1972	1 061.1	669.0	392.1	36.9
1973p.	1 208.1	695.0	513.0	42.5
1974p.	1 404.0	850.0	554.0	39.5

## TASAS DE CRECIMIENTO

Años	Ingresos	Egresos	Saldo	Coefficiente Promedio de retención
1950-1960	11.7	11.2	12.3	38.4
1960-1965	6.4	6.0	7.1	40.1
1965-1972	11.4	12.4	9.8	36.6
1973	13.8	3.9	31.1	42.5
1974	16.2	22.3	8.0	39.5

FUENTE: Banco de México, S. A.

p = Preliminar.

Hasta 1965 los ingresos crecieron a ritmo ligeramente mayor que los egresos. En 1965-1972 el monto de los ingresos se elevó a una tasa de 11.4%, y en cambio la tasa de crecimiento de los egresos aumentó a 12.4%. El efecto del aumento de las tasas de crecimiento de la salida de divisas no ha sido hasta ahora demasiado importante. El saldo positivo obtenido en 1972, de 392.1 millones de dólares (resultante de la diferencia entre 1 061.1 millones de ingresos y 669.0 millones de egresos) significó un aumento de 9.8% como promedio anual con respecto del saldo obtenido en 1965 de 204.3 millones de dólares. En 1973 y 1974, los saldos a favor de México fueron de 513 y 554 millones, respectivamente.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Banco de México, Informe anual preliminar, 1974, *loc. cit.*

Los distintos ritmos de crecimiento de los ingresos y los egresos se han reflejado en el llamado "coeficiente de retención" de divisas.<sup>9</sup> Durante el periodo 1950-1960, el promedio anual de este coeficiente fue de 38.4 centavos de dólar; en el periodo 1961-1965 el promedio subió a 40.1 centavos; pero en el periodo 1965-1972 bajó a 36.6 centavos. Los años en que se obtuvieron los mayores índices de retención son anteriores a 1967, mientras que en el periodo siguiente (1968-1972) el coeficiente fue siempre inferior a los 37 centavos de dólar. La disminución en la proporción de dólares retenidos al parecer ha estado directamente relacionada con el movimiento turístico fronterizo y con su gasto. En 1973 y 1974, los coeficientes de retención se han elevado de nuevo, con base en estimaciones preliminares del Banco de México, a 42.5 y 39.5 centavos de dólar respectivamente.

No obstante que el número de visitantes mexicanos que cruzan la frontera ha sido normalmente mayor al de norteamericanos, México ha obtenido siempre un saldo positivo en las transacciones fronterizas debido a que el visitante fronterizo mexicano gasta en promedio 7 dólares diarios, en tanto que el norteamericano gasta 16. En años recientes, sin embargo, se ha observado una tendencia hacia el mayor crecimiento relativo del gasto promedio y del número de visitantes mexicanos, lo cual ha repercutido en una disminución del coeficiente de retención. Por ejemplo, en el lapso 1965-1971 el gasto promedio de los visitantes nacionales aumentó al 8.7% anual, mientras que el de los extranjeros lo hizo al 7.5%. A su vez, el número de visitantes fronterizos mexicanos creció durante el mismo lapso al 4.3% anual, cifra mayor que el crecimiento anual promedio de los visitantes norteamericanos de 3.8%. En los años 1973 y 1974, según datos preliminares, el ingreso de divisas creció en promedio anual 15% y el gasto en 13.1% (en 1974, el gasto dio un fuerte salto de 22%, lo que confirma las tendencias anteriores ya señaladas).

## II. ALGUNOS PROBLEMAS SOCIOECONÓMICOS

Las principales ciudades de la franja fronteriza del norte han experimentado tasas de crecimiento demográfico espectaculares. Si bien en años recientes han disminuido, continúan siendo superiores al promedio nacional, lo que denota un movimiento migratorio interno muy pronunciado.

<sup>9</sup> Este coeficiente indica la proporción retenida en el país de cada dólar que ingresa en la zona fronteriza y se estima dividiendo el saldo entre el total de ingresos originados en las transacciones fronterizas.

*Migración interna*

La enorme inmigración ha sido resultado, por un lado, del atractivo real o imaginario de mayores oportunidades de empleo e ingreso en las poblaciones fronterizas y, por otro, de la esperanza frustrada de poder pasar "al otro lado" de la frontera. No es probable que disminuya la afluencia de mano de obra en busca de remuneraciones razonables. Como consecuencia de este proceso, se han ido generando alrededor de las mayores ciudades fronterizas cinturones de miseria que empiezan a constituir quizá el principal problema social que afrontan estas poblaciones. Se ha estimado que en la actualidad sólo el 40% de los habitantes fronterizos disfruta de servicios municipales.

Según estimaciones del Centro de Estudios Económicos y Demográficos de El Colegio de México, las principales ciudades de la franja fronteriza alcanzarán las siguientes magnitudes para 1990: Ciudad Juárez, 1 116 000 habitantes; Tijuana, 965 000; Mexicali, 841 000; Nuevo Laredo, 490 000; Matamoros, 464 000; Reynosa, 404 000 y Ensenada, 229 000. Estas cifras por sí mismas dan idea de la enorme importancia de las ciudades fronterizas como polos de atracción. Con excepción del área metropolitana de la Ciudad de México, la franja fronteriza es la que ha recibido el mayor número de inmigrantes de otras partes de la república.

Sin embargo, el proceso migratorio hacia los municipios fronterizos no es reciente, como lo muestra el hecho de que en 1970 el 53% de los inmigrantes tenía más de 11 años de residir en las poblaciones fronterizas. La migración hacia las principales ciudades de la frontera norte ha sido predominantemente masculina, lo cual contrasta con el tipo de inmigrantes que se dirigen hacia otras áreas urbanas de la república. En cambio, la composición por edades de los inmigrantes que predomina en la región fronteriza coincide con la que se observa a nivel nacional: o sea entre 10 y 29 años de edad.

El mayor volumen de la población inmigrante en la franja fronteriza proviene de las áreas rurales de las siguientes entidades: Jalisco (15.6%), Durango (9.0%), Zacatecas (7.8%), Nuevo León (7.5%) y Sinaloa (7.3%). No es de esperar que estos grupos modifiquen sustancialmente a mediano plazo sus tasas de fecundidad, lo cual es un factor adicional que mantendrá, o aun elevará (si sigue bajando la mortalidad), las tasas de crecimiento natural de las poblaciones fronterizas.

*Vivienda*

La creciente expansión demográfica y el acelerado proceso de migración

han originado la agudización de los problemas de vivienda, educación y desempleo en la franja fronteriza. En las entidades fronterizas el número de viviendas en 1970 era de 1 394 397, o sea 5.7 personas por vivienda, semejante al 5.8 de promedio nacional. En los municipios fronterizos, donde la población es predominantemente urbana, el promedio de personas por vivienda fue de 5.5.

Aunque las condiciones de vivienda en la franja fronteriza no son satisfactorias, en promedio aparecen relativamente mejores a la media nacional. En efecto, mientras para todo el país el 40% de las viviendas disponen de un solo cuarto, en los municipios fronterizos la proporción es de 29%. Lo mismo puede afirmarse de otras características tales como la disponibilidad de agua entubada: mientras a nivel nacional el 61% de las viviendas cuentan con tal ventaja, en los municipios fronterizos el 72% de las viviendas gozan de agua entubada. En tanto que a nivel nacional las viviendas que cuentan con gas, electricidad o petróleo para cocinar representan el 56% del total, en los municipios de la frontera norte disfruta de este servicio el 85%. La proporción de viviendas que tienen radio y televisión es de sólo 29% en todo el país, y en los municipios fronterizos de 46%. En cuanto a la disponibilidad de drenaje, el 42% de las viviendas del país contaban con dicho servicio, mientras que en los municipios fronterizos el 50% de las viviendas tenía drenaje. Los mayores promedios de la zona fronteriza reflejan tal vez el efecto del mayor grado de urbanización de los municipios fronterizos.

### *Educación*

Por cuanto al aspecto educativo, los datos disponibles para 1970 muestran que, de la población de 15 años o más que habita en los municipios fronterizos el 20% carecía de toda instrucción y el 39% tenía instrucción básica deficiente. Estas proporciones son similares a las observadas a escala nacional. Solamente en el caso de la población con instrucción básica completa existe una mayor participación en el caso de los municipios fronterizos (34%) con respecto a la observada a escala nacional (23%). Las proporciones de población con educación media superior y profesional son igualmente bajas en ambos casos: 4.3 y 1.9% respectivamente para la región fronteriza y 4.0 y 2.2% para el país en su conjunto. Debe recordarse además que en las anteriores comparaciones se encuentran mezcladas población rural y urbana en la media nacional, mientras que en la región fronteriza se incluyen esencialmente núcleos urbanos.

*Desempleo y subempleo*

Aunada a los problemas de vivienda y educación está la falta de suficientes oportunidades de empleo, así como los reducidos niveles de remuneración de la población trabajadora. No existen estadísticas confiables acerca del número de desempleados y subempleados en México. Los censos de población no permiten una cuantificación precisa del desempleo abierto y en general se considera que los datos censales subestiman el problema del desempleo. Teniendo en cuenta lo anterior, el Censo de 1970 registra 28 600 trabajadores desempleados en los municipios fronterizos, lo cual significa un aumento en la proporción de desempleados del 2.4% que se observó en 1960, al 4.1% en 1970. La mayor proporción de desocupados en la franja fronteriza se encuentra en los municipios de mayor tamaño: Juárez, Mexicali y Tijuana que absorben el 53.6% del total de desempleados (véase el cuadro 10). Estas cifras son, sin embargo, inferiores a la realidad, ya que habría que agregar las personas que por primera vez buscan trabajo, de tal suerte que el desempleo en los municipios fronterizos en 1970 probablemente no haya sido inferior al 7% de la PEA.

Cuadro 10

## DESOCUPACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE LA FRONTERA NORTE, 1970

<i>Municipios</i>	<i>Desocupación</i>	<i>%</i>
Total	28 600	100.0
Ciudad Juárez	6 046	21.1
Mexicali	5 294	18.5
Tijuana	4 013	14.0
Matamoros	2 617	9.2
Laredo	1 454	5.1
Reynosa	1 368	4.8
Ensenada	1 222	4.3
Otros	6 586	23.0

FUENTE: Censo General de Población, 1970. Dirección General de Estadística, SIC.

Quizás más importante que el problema del desempleo abierto es el de la subocupación de la mano de obra, que se manifiesta tanto en la falta de continuidad en el trabajo que se realiza a lo largo del año, como en los bajísimos niveles de remuneración que perciben los trabajadores. No existen estimaciones precisas sobre la subocupación de la mano de obra en los municipios fronterizos. La segunda Comisión de Estudios de la Comisión Nacional Tripartita realizó una estimación a nivel de las entidades federativas

fronterizas, en la cual se presenta un índice de subocupación. El censo de población de 1970 contiene información que permite deducir el nivel de subempleo a través de las siguientes características: el tiempo trabajado en el periodo de referencia, los ingresos de la población económicamente activa y el número de personas ocupadas que buscan trabajo.

Partiendo de la información censal y mediante un procedimiento metodológico que incluyó información adicional (como los salarios mínimos vigentes y los ingresos familiares medios correspondientes a la encuesta de ingresos y gastos familiares de 1963, que realizó el Banco de México) la Comisión mencionada realizó dos estimaciones sobre el nivel de subocupación en las entidades fronterizas. Conforme a la primera estimación el 9.2% de la PEA está subocupada, y de acuerdo a la estimación más estricta la proporción de subempleados asciende a 16.1% (véase el cuadro 11). En investigaciones adicionales realizadas por la Secretaría de Industria y Comercio se ha estimado que —si se considera subocupados a todos los trabajadores que perciben ingresos inferiores al salario mínimo— la subocupación en el sector manufacturero en la zona fronteriza fue de 34.3% de la PEA industrial fronteriza en 1970, y en el sector de la construcción ascendió al 38.5% de los trabajadores empleados en esta actividad dentro de la región.

Cuadro 11

## MÉXICO: SUBOCUPACIÓN EN LAS ENTIDADES FRONTERIZAS, 1970

<i>Entidades</i>	<i>Subocupación</i>		<i>% de la PEA</i>	
	<i>Estimación</i>	<i>Estimación</i>	<i>Estimación</i>	<i>Estimación</i>
	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>I</i>	<i>II</i>
República mexicana	2 162 635	3 292 635	16.6	25.3
Entidades fronterizas	193 764	339 435	9.2	16.1
Baja California	27 254	36 894	12.3	16.6
Sonora	13 657	37 548	4.8	13.2
Chihuahua	51 219	88 761	12.3	21.3
Coahuila	24 711	45 624	8.5	15.8
Nuevo León	34 892	56 585	7.1	11.5
Tamaulipas	40 198	70 335	10.5	18.4

FUENTES: I: Comisión Nacional Tripartita. II: Comisión de Estudios, 1970.

*Importaciones fronterizas*

Desde el punto de vista económico, los principales problemas de la franja fronteriza derivan, por un lado, de la falta de una estructura productiva

lo suficientemente sólida y competitiva y, por otro, de su escasa vinculación con el resto del territorio nacional. Ambos problemas están relacionados entre sí: la falta de integración de la región fronteriza es en gran medida consecuencia de su débil estructura productiva y de la escasez de vías de comunicación, incluso entre las propias ciudades fronterizas. La terminación de la carretera fronteriza norte con una longitud de 3 000 Km es urgente. El grueso de las poblaciones fronterizas por lo general se comunican utilizando las vías norteamericanas.

La deficiente estructura productiva, la insuficiente oferta de productos industriales y la falta de competitividad de las empresas locales, han originado inevitablemente la necesidad de crecientes importaciones. A todo esto se agrega la organización deficiente de las actividades comerciales y la falta de una oferta suficientemente diversificada de productos nacionales a precios competitivos.

Según un estudio del Comité para el Desarrollo Económico de la Península de Baja California,<sup>10</sup> en 1968 el 84% de las familias de Mexicali realizaban habitualmente sus compras en Estados Unidos. La mitad de estas familias hacían sus adquisiciones una vez por semana, y una tercera parte de las mismas las realizaban diariamente. De acuerdo con los resultados del estudio, las motivaciones de los compradores para satisfacer su demanda de artículos de consumo en el exterior eran las siguientes: *i*) casi nueve décimas partes de los compradores habituales consideraron que los *precios son más bajos* que en México; *ii*) las tres cuartas partes de esos compradores consideraron que los artículos extranjeros son de *mejor calidad*; *iii*) la mitad de los compradores estimó que las instalaciones comerciales y sus anexos son mejores del lado norteamericano, además de que los productos tienen una presentación más higiénica, y *iv*) otras motivaciones mencionadas fueron el trato cordial, concesión de crédito, la mayor variedad de artículos, o simplemente el hábito de comprar del lado norteamericano.

La falta de integración productiva de la región fronteriza con el resto del país provoca no sólo que la demanda de bienes de consumo tienda a orientarse normalmente hacia el exterior, sino que también ha conducido a una gran dependencia en el aprovisionamiento de otros insumos y, desde luego, en la adquisición de maquinaria y equipo.

### *Energéticos*

En cuanto a algunos energéticos, como el gas, la frontera depende casi

<sup>10</sup> Citado por Francisco Alcalá Quintero, "Desarrollo regional fronterizo", *Comercio Exterior*, Vol. XIX, Núm. 12, diciembre de 1969, p. 962.

totalmente de los suministros provenientes de Estados Unidos. Esto se debe en parte a que la producción de gas de Petróleos Mexicanos no es suficiente para abastecer la demanda nacional en su totalidad y, en parte, a la escasez de redes adecuadas de distribución en la mayor parte de la frontera. En 1972 las importaciones de gas licuado LP de las entidades ascendieron a 418 374 toneladas, equivalentes al 38% de la importación nacional en ese mismo año. Los municipios con mayor demanda fueron Cananea (25%), Nueva Rosita (22%), Piedras Negras y Laredo (19% conjuntamente).

La capacidad de las plantas locales de generación eléctrica que abastecieron a los municipios fronterizos ascendió a 466 000 KW en 1972 (93% de plantas termoeléctricas y 7% de plantas hidroeléctricas). Es característica la gran concentración de la generación de energía eléctrica en la zona fronteriza: Tijuana tiene una central termoeléctrica con capacidad de 307 000 KW, o sea casi el 66% del total instalado en la franja fronteriza. Con la generación de esta central se abastece a través de una línea de transmisión a Tecate, Ensenada y Mexicali. Los municipios de Baja California son quizá los únicos que disponen de suficiente energía eléctrica.

La producción de energía en las plantas fronterizas ascendió en 1972 a 1 863.9 millones de KWH y hubo necesidad de importar 310.3 millones de KWH, fundamentalmente para Ciudad Juárez (65%), Nogales (18%) y Acuña (9%). La mayor dependencia de la importación de energía eléctrica se da en el municipio de mayor tamaño: en Ciudad Juárez, donde la población asciende a cerca de medio millón de habitantes, pero una gran proporción de la misma carece de una infraestructura de servicios adecuada. Además, la inadecuada disponibilidad de energía eléctrica también afecta negativamente la expansión de actividades industriales que podrían contribuir a ampliar la oferta de bienes disponibles y a disminuir el gran problema de desempleo y subempleo de esta zona.

### *Turismo*

Otro problema relacionado quizás con el menor coeficiente de retención de los dólares captados a través de las transacciones fronterizas es la falta de una política adecuada de promoción turística. Se ha observado que la mayoría de los visitantes extranjeros fronterizos permanecen en México muy corto tiempo, aunque suelen regresar con bastante frecuencia. El 80% de los visitantes extranjeros permanece del lado mexicano menos de 24 horas. Los visitantes tienen diversos propósitos, siendo los principales la realización de compras, la utilización de servicios personales y la asistencia a centros de di-

versión o eventos deportivos; una menor proporción de turistas tiene como propósito hacer visitas familiares o arreglar asuntos de negocios.<sup>11</sup>

Existen al parecer posibilidades reales de aumentar la importancia de la contribución del gasto realizado por el visitante fronterizo norteamericano. Sin embargo, se carece de una política deliberada de atracción turística en las ciudades fronterizas. El problema desde luego no se reduce a la simple publicidad o promoción. Hay una serie de deficiencias derivadas de la falta de infraestructura, de la poca diversificación de la oferta de bienes y servicios que se ofrecen, de su discutible calidad, etc.

Además, dada la amplitud y diversidad de los obstáculos que afronta la zona fronteriza para su desarrollo socioeconómico ha sido necesaria la injerencia de varios organismos gubernamentales. Por ello, dada la falta de coordinación de los esfuerzos promotores, difícilmente podría hablarse en la actualidad de la existencia de una acción política consecuente de desarrollo regional para la zona fronteriza.

### III. EVALUACIÓN PRELIMINAR DE LA POLÍTICA ECONÓMICA ACTUAL

Con el fin de contribuir a la solución de la compleja problemática que presenta el desarrollo de la zona fronteriza, el gobierno federal ha creado diversos instrumentos legales y administrativos que, se supone, ayudarán a vincular mejor la región fronteriza con el resto del país, contribuirán a la solución del desempleo y fomentarán el arraigo del consumidor mexicano en el país.

A partir de 1971 se han tomado diversas medidas de promoción y apoyo a las actividades económicas de la franja fronteriza, entre ellas se pueden mencionar las siguientes:

- i) otorgamiento de facilidades para la importación temporal de diversos insumos y la extensión de facilidades a empresas que abastezcan a zonas y perímetros libres;
- ii) disposiciones para la devolución de impuestos sobre ventas a zonas y perímetros y a la franja fronteriza;
- iii) concesión de subsidios sobre ventas, equivalentes al total de la cuota federal neta en el impuesto sobre ingresos mercantiles que causen las ventas de primera mano que se realicen en la zona fronteriza;
- iv) otorgamiento de subsidios equivalentes al 25% de los fletes ferroviarios, aéreos o marítimos que causen los productos elaborados

<sup>11</sup> Alcalá Quintero, *loc. cit.*, p. 963.

en el país y enviados para su consumo en la zona fronteriza. Este subsidio puede eventualmente ser elevado al 50% del valor de los fletes;

- v) el Decreto de marzo de 1974 que declara de utilidad nacional a las pequeñas y medianas industrias que se establezcan en la franja fronteriza norte y en las zonas y perímetros libres;
- vi) facilidades para importar libres de impuestos diversos artículos, maquinaria y equipos agrícolas e industriales;
- vii) la operación del fideicomiso para la creación de conjuntos, parques y ciudades industriales;
- viii) fomento a la creación de nuevos centros comerciales en la zona fronteriza;
- ix) la introducción del “artículo gancho”, y
- x) estímulos al establecimiento de plantas maquiladoras.

El principal organismo coordinador de los diversos instrumentos de promoción y responsable de su manejo ha sido la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Fronterizo y Zonas y Perímetros Libres, creada en mayo de 1971.

A continuación se comentan algunos de los resultados logrados hasta la fecha en los tres programas que han sido especialmente promovidos por la Comisión Intersecretarial: los “artículos gancho”, los nuevos centros comerciales y la promoción de maquiladoras. El énfasis dado a estos programas se ha justificado oficialmente subrayando que su realización ayudará a resolver dos importantes problemas de la zona: *i*) el deterioro del coeficiente de retención de dólares en las transacciones fronterizas, y *ii*) la falta de suficientes oportunidades de empleo en la región.

#### *Artículos gancho*

La idea de introducir estos artículos es fomentar la costumbre de que los habitantes fronterizos acudan a comprar a los centros comerciales locales. Para tal fin se estableció a fines de 1970 el programa para importar libres de impuestos diversos artículos que la población fronteriza acostumbra adquirir del lado norteamericano. La única condición impuesta por el gobierno mexicano a los comerciantes fronterizos es que dichos “artículos gancho” sean vendidos a precios similares o inferiores a los que tienen del lado norteamericano. Para esto la Comisión Intersecretarial ha fijado cuotas por plazas y productos que se autorizan y ejercen a través de los Comités de Promoción Económica de las ciudades fronterizas.

De diciembre de 1971 a abril de 1974 se habían efectuado importaciones al amparo del programa de "artículos gancho" por valor de 906.8 millones de pesos, de los cuales el 82.5% corresponde a artículos de consumo y el 17.5% restante a bienes de producción. Ciudad Juárez ha absorbido con mucho la mayor proporción de estos artículos (53.1%) y le siguen en importancia Laredo (10%); Reynosa (7.7%); Matamoros (7.6%); Piedras Negras (6.8%) y Nogales (3.8%).

Entre las limitaciones del programa de artículos gancho está la corrupción propiciada al aumentar el incentivo del contrabando de artículos con una demanda asegurada. En cuanto al ahorro de divisas, éste no es seguro, ya que el consumo de los habitantes fronterizos se continúa cubriendo con artículos importados, por los que hay que pagar divisas, sea que se adquieran del lado mexicano o del norteamericano. Otra circunstancia es que se propicia la consolidación de patrones de consumo orientados hacia el exterior, lo cual en sí es un hecho indudable y difícil de contrarrestar, pero que al menos podría no alentarse en mayor medida. Además, dado que los artículos gancho en su mayoría son bienes de consumo, su libre comercialización en las poblaciones fronterizas muy probablemente desalentará a los productores locales de estos artículos. Por desgracia, los artículos nacionales no tienen una demanda garantizada, debido básicamente a que no es obligatorio adquirirlos cuando se compran artículos gancho. Al parecer estaba prevista inicialmente esta condición pero se abandonó en la implantación del programa de artículos gancho.

### *Centros comerciales*

Existe un amplio programa, iniciado en 1972, de estímulos fiscales y facilidades para el establecimiento de centros comerciales en la franja fronteriza y zonas y perímetros libres.

Entre las condiciones que deben cubrir los concesionarios de permisos para establecer centros comerciales están: que el capital de la empresa sea suscrito por mexicanos, o en caso excepcional mayoritariamente por nacionales, a través de acciones nominativas; que los productos importados se vendan a precios similares a los que tienen del lado norteamericano; que por lo menos un 50% de sus ventas sea de productos nacionales.

Entre las concesiones que se les ha otorgado están: subsidio hasta por 10 años del 100% del impuesto a la importación de ciertos artículos de consumo incluidos en las listas que propone periódicamente la Comisión Intersecretarial; subsidio hasta por 10 años del 100% de los impuestos de importación de maquinaria y equipo necesarios para la operación de los

centros comerciales, siempre que no exista oferta nacional; depreciación acelerada, etc.

Hasta mayo de 1974 se encontraban completamente terminados seis centros comerciales que ocupaban una extensión de 80 000 m<sup>2</sup> y tuvieron un costo de 66.4 millones de pesos. Los más importantes centros comerciales están en Mexicali, Tijuana y San Luis Río Colorado. Estas ciudades, como se recordará, no son las principales importadoras de artículos "gancho", lo que refleja quizás falta de coordinación entre los dos programas: el de artículos gancho y el de centros comerciales.

Se encuentran en proyecto otros centros comerciales en Río Grande y en Ciudad Juárez, donde se construirá uno gigantesco, de 131 000 m<sup>2</sup> con un costo de 113 millones de pesos.

### *Las maquiladoras*

La gran expansión de las empresas maquiladoras ha ayudado a aliviar el problema del desempleo en las ciudades fronterizas. Se dijo antes que muy probablemente las maquiladoras absorben actualmente más del 30% de la ocupación en el sector manufacturero fronterizo, lo cual es una contribución positiva importante.

Es claro, sin embargo, el gran riesgo para el país de fincar el desarrollo industrial y la política de empleo de la franja fronteriza en las empresas maquiladoras. Es conocida la oposición de los sindicatos norteamericanos, que señalan a las maquiladoras como empresas competidoras de la producción y el empleo de mano de obra norteamericana. No es difícil, por lo tanto, que el gobierno norteamericano atienda eventualmente las exigencias de los sindicatos norteamericanos y limite la expansión de las empresas maquiladoras en el exterior. En consecuencia, a México puede no convenirle que la política industrial y de empleo de la zona fronteriza esté sujeta a semejantes eventualidades. Por otra parte, otras áreas del mundo compiten por instalar industrias maquiladoras, a base de salarios bajos.

La política económica emprendida hasta ahora para ayudar a desarrollar la zona fronteriza ha tenido la limitación de que el mayor énfasis ha estado en los aspectos terminales de la actividad económica, tales como el comercio y la maquila. Al recalcar esencialmente la importancia de estos aspectos se corre el riesgo de ofrecer solamente soluciones aparentes y parciales a los problemas económicos.

La enorme complejidad y variedad de los problemas económicos y sociales que afronta la franja fronteriza hace necesaria la adopción de un conjunto coherente de medidas de política que influyan simultáneamente en

áreas tan importantes como la agricultura, la industria, los servicios y el comercio; así como en las condiciones de salud, de vivienda y en los niveles educativos de los habitantes fronterizos.

Los problemas socioeconómicos de la franja fronteriza son con mucho similares a las que afrontan amplias capas de la población en otras regiones del país. La situación especial, en el caso de la región fronteriza, es la enorme competencia de los productos norteamericanos, lo cual unido a la serie de problemas derivados de la endeble estructura productiva y la limitada vinculación de la economía fronteriza con el resto del país hacen, especialmente difícil la introducción y aceptación de productos agrícolas e industriales de origen nacional.

En general se afirma que los patrones de consumo de los habitantes fronterizos están definitivamente orientados al exterior. Sin embargo, hay que reconocer que la deficiente oferta interna de artículos de consumo y otros insumos necesarios para la producción han contribuido a ese fenómeno. Como antes se mencionó, la agricultura ha sufrido un constante deterioro, sin que se hayan adoptado soluciones que contrarresten tal tendencia.

El objetivo final de política a largo plazo debería ser sin duda la mayor vinculación de la economía fronteriza con el resto del país. Pero las posibilidades de alcanzar esta meta a corto o mediano plazo son escasas. El camino que mayor viabilidad parece tener de inmediato es la creación de polos de desarrollo a lo largo de la franja fronteriza, lo cual, además de la ventaja de fortalecer la estructura productiva, contribuiría necesariamente a la *mayor integración dentro de la misma región fronteriza*. Solamente así podría evitarse la excesiva dependencia que sufre esta región tanto de insumos importados, como de otros servicios y materias primas nacionales que en ocasiones proceden de lejanas regiones del país.

El fortalecimiento de la estructura productiva permitiría aumentar las posibilidades de empleo y ampliar la oferta de productos mexicanos en esta zona. En consecuencia, es de la mayor importancia diseñar y promover acciones que a mediano y a largo plazo permitan la consolidación del aparato productivo y distributivo (industrial y agropecuario) de las zonas fronterizas. Ello no excluye que a corto plazo se aprovechen las enormes ventajas comparativas que actualmente presenta la prestación de servicios. Para lograr esto último será necesario promover la expansión de centros recreativos y de diversión a todo lo largo de la frontera. La formulación de programas de fomento turístico fronterizo a través de la acción coordinada de entidades del sector público y de la iniciativa privada es quizá el camino que más promete a corto plazo dentro de los esfuerzos para mejorar el saldo de las transacciones fronterizas y aumentar el ingreso de la población.

Por último, cabe mencionar que el conocimiento que se tiene en México

del funcionamiento de la economía de la región fronteriza norte es aún deficiente e insuficiente. Aunque los 2.7 millones de mexicanos que habitan los municipios fronterizos parecen tener un ingreso medio superior al de la mayor parte de sus compatriotas salvo los del Distrito Federal, la desigualdad de la distribución del ingreso, a juzgar por diversos indicadores mencionados en este trabajo, no ha de ser inferior al promedio nacional. Se conjugan en la zona fronteriza condiciones socioeconómicas de la mayoría de la población que en general hacen poco atractivo emprender en ella grandes inversiones industriales. Falta además infraestructura y orientación de la política económica. Y, sobre todo, el efecto negativo del fácil acceso a los abastecimientos provenientes del lado norteamericano resta incentivos a la producción y comercialización locales. Es de recomendar que se ahonde en el estudio socioeconómico del área fronteriza norte y se conciban políticas de desarrollo más sólidas y mejor integradas, congruentes con otros aspectos del desarrollo nacional.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Alcalá Quintero, F., "Desarrollo regional fronterizo", *Comercio Exterior*, México, diciembre de 1969.
- Baerresen, Donald W., *The Border Industrialization Program of Mexico*, Heath Lexington Books, Lexington, Mass. 1971.
- González Fuentes, J. M., *Algunas consideraciones sobre los problemas socioeconómicos de la zona fronteriza norte de México y perspectivas de la industria de maquila en esa región*, Tesis profesional, Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, 1972.
- Mújica Montoya, E., "Hacia una política realista de desarrollo fronterizo", *Comercio Exterior*, México, abril de 1971.
- Secretaría de Industria y Comercio, *Antecedentes, objetivos, realizaciones de la Comisión Intersecretarial de desarrollo fronterizo*, México, 1973.
- , *Estudio del desarrollo comercial de la frontera norte*, México, 1972.
- , *Indicadores socioeconómicos de la zona fronteriza norte*, México, 1974.
- , *La frontera norte, diagnóstico y perspectivas*, México, 1975.
- , *Zona fronteriza norte de México: diagnóstico agropecuario*, México, 1974.
- , *Zona fronteriza norte de México: viabilidad industrial*, México, 1974.
- , *Zonas fronterizas de México: perfil socioeconómico*, México, 1974.